

# Przestępczość socjalna i gospodarcza – podobieństwa i różnice (zagadnienia teoretyczne)

---

Przestępczość socjalną należy uznać za szczególną odmianę szeroko pojmowanej przestępczości gospodarczej. W ramach prowadzonych rozważań teoretycznych zwrócono uwagę na zależności występujące pomiędzy nimi. Główny wątek prowadzonych rozważań koncentruje się na poznaniu różnic i ustaleniu podobieństw w definicjach przestępczości socjalnej i gospodarczej. Temu celowi posłużyło zaprezentowanie różnych koncepcji przestępczości gospodarczej budowanych na przestrzeni lat. Sprecyzowano zasadnicze kierunki zagrożeń rodzajem przestępczości wymierzonej w system ubezpieczeń społecznych, pomoc społeczną, instytucje rynku pracy oraz wsparcie finansowe rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Na uwagę zasługują zdiagnozowane czynniki sprzyjające popełnianiu przestępstw socjalnych, porównywane na tle ich odpowiedników właściwych dla przestępczości gospodarczej. Artykuł zawiera kilka innych elementów pozwalających na dokonywanie ukierunkowanych porównań na tej płaszczyźnie.

**Słowa kluczowe:** przestępczość socjalna, przestępczość gospodarcza, ubezpieczenia społeczne, świadczenie nienależne, oszustwo

Otrzymano: 10.10.2017

Zaakceptowano po recenzjach: 10.09.2018

---

## Wstęp

W numerze 2 kwartalnika „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” w 2016 r. opublikowałem tekst „Zagrożenie przestępczością socjalną w obszarze ubezpieczeń społecznych”<sup>1</sup>, łączący w sobie zagadnienia teoretyczne z rezultatami przeprowadzonych badań. Z perspektywy dwóch lat od daty tej publikacji należałoby ponownie nawiązać do problematyki przestępczości socjalnej, tym razem przesuując ciężar do rozważań teoretycznych, albowiem ustalenia badawcze, na których oparto wówczas przedstawione wnioski, pozostają aktualne. Przestępczość socjalna jako zjawisko społeczne znajduje się dopiero na etapie rozpracowywania przez naukę prawa karnego i jako takie podlega systematycznemu poszerzaniu o nowe elementy w efekcie prowadzonych analiz. Obecna publikacja ma rozszerzyć przedstawianą wcześniej dosyć zwięźle koncepcję przestępczości socjalnej<sup>2</sup>, koncentrując się również na więziach łączących ją z przestępczością gospodarczą, która stanowi jej szczególną odmianę. Poszerzone studium teoretycznej koncepcji przestępczości socjalnej nie powoduje utraty ważności i wartości poznawczej wcześniej opracowanego materiału. Wręcz przeciwnie, poprzez pogłębione prace analityczne i studyjne w znaczący sposób poszerza dotychczasową wiedzę na ten temat.

---

## Wprowadzenie do teorii przestępczości socjalnej

We współczesnych strukturach państwowych, które realizują zadania z dziedziny ubezpieczeń społecznych, przeciwdziałania bezrobociu oraz pomocy społecznej niezależnie od skali zaangażowanych w to środków finansowych, napotykamy przestępcze manipulacje podejmowane w intencji niezgodnego z prawem wykorzystania zasobów przeznaczonych na ten cel. Zjawiska te z każdym kolejnym rokiem utrwalania się gospodarki rynkowej przybierają na sile. Można śmiało postawić tezę, iż w czasach nam współczesnych nabrały one charakteru działań masowych. O przestępczości socjalnej można powiedzieć na wstępie, że jest to pojęcie nowe w nauce polskiego prawa karnego i kryminologii, które nie doczekało się dotąd szerszych opracowań, w tym opracowań o charakterze badawczym, stanowiąc swoistą *terra incognita*. W ramach prac nad tą problematyką podjęto starania w kierunku poznania tego zjawiska społecznego zwieńczone ogólnopolskimi badaniami kryminologiczno-dogmatycznymi<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Z. Kukuła, *Zagrożenie przestępczością socjalną w obszarze ubezpieczeń społecznych*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2016, nr 2.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 21–23.

<sup>3</sup> Na ten temat zob. Z. Kukuła, *Prawo karne wobec przestępczości socjalnej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2010, nr 11; *idem*, *Przestępczość socjalna*, „Praca Socjalna” 2003, nr 4; *idem*, *Zjawiska patologiczne w funkcjonowaniu świadczących socjalnych państwa*, „Przegląd Policyjny” 2004, nr 1–2; *idem*, *Prawnokarna ochrona pomocy społecznej*, „Kon-

Każdy wysiłek badawczy powinien dla swojej wartości naukowej i poznawczej być uzupełniony elementami teoretycznymi, obejmującymi charakter i warstwę normatywną badanego zjawiska. Proces konstruowania pojęcia każdego rodzaju przestępczości powinien rozpoczynać się od rozpoznania struktury przestępczości, która poprzez swoje parametry ustalone w toku analizy ujawnia rodzaje popełnionych przestępstw. Znając ich rodzaje, można wskazać charakter dobra prawnego, przeciwko któremu skierowane jest przestępcze zachowanie, oraz zidentyfikować ofiarę przestępstw. W rozpatrywanym przypadku będą nimi instytucje socjalne. Do grona instytucji zagrożonych przestępczością socjalną zaliczono Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, jednostki organizacyjne pomocy społecznej, urzędy pracy oraz Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Zaliczana jest do tego także konieczność zbudowania teoretycznej koncepcji zjawiska społecznego objętego zainteresowaniem badawczym, co zostało zwieńczone opracowaniem definicji przestępczości socjalnej. Ustalenia w tym zakresie potwierdziły istotny związek przestępczości socjalnej z istniejącą od dawna w przestrzeni publicznej przestępczością gospodarczą. Obydwa te zjawiska wykazują na istotną korelację pomiędzy sobą, co zostanie zaprezentowane w artykule.

## Zarys uwarunkowań i geneza przestępczości socjalnej

Zanim zostanie przedstawiony zasadniczy wątek podjętego tematu, należy sięgnąć do genezy samego zjawiska przestępczości socjalnej, aby w ten sposób dokładniej poznać oraz zrozumieć jej aktualne oblicze i uwarunkowania. Przestępczość socjalna zaznaczyła swoje istnienie już w momencie podejmowania pierwszych wysiłków państwa zmierzających do wsparcia ludzi ubogich pozbawionych źródła utrzymania, czyli mniej więcej w początkach XIX w. Najpierw w krajach Europy Zachodniej tworzone zręby wspomnianych przedsięwzięć, przede wszystkim w ówczesnej Anglii, Francji, a w późniejszych latach w Niemczech pod rządami Ottona von Bismarcka. Rozwój przemysłu przyczynił się do tworzenia organizacji pracowniczych, te zaś wymusiły na sprawujących władzę uruchomienie nowych form pomocy finansowej państwa w postaci chociażby zasiłków z tytułu pozostawania bez pracy i innych powiązanych z nimi świadczeń socjalnych. Rozbudowany z upływem kolejnych dziesięcioleci katalog pomocy państwowej w naturalny sposób tworzył możliwość wystąpienia potencjalnych nadużyć. Masowe

---

trola Państwowa” 2005, nr 3; *idem*, *Nienależne świadczenie socjalne a odpowiedzialność karna za oszustwo*, „Praca Socjalna” 2014, nr 2; *idem*, *Prawo karne wobec nadużyć ujawnianych w związku z działalnością zakładów pracy chronionej*, „Niepełnosprawność i Rehabilitacja” 2004, nr 3; *idem*, *Zagrożenie przestępczością socjalną...*, *op. cit.*; *idem*, *Zwrot świadczeń nienależnie pobranych a obowiązek naprawienia wyrządzonej przestępstwem szkody. Glosa do wyroku SN z 14.10.2013 r., II UK 110/13*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2015, nr 4; *idem*, *Przestępczość socjalna z perspektywy prawa karnego i kryminologii*, Warszawa 2016.

korzystanie z tych świadczeń musiało z konieczności pociągać za sobą wzrost przestępstw z tym związanych<sup>4</sup>.

Czynnikiem ograniczającym poznanie tego zjawiska w dwudziestoleciu międzywojennym jest brak danych pozwalających na poznanie skali, a także głównych kierunków zagrożenia przestępczością socjalną, jednak nie należy mieć złudzeń, że takie przypadki wówczas się pojawiały. W latach powojennych symptomy świadczące o jej istnieniu dały o sobie znać na długo przed rozpoczęciem tworzenia zrębów nowego ustroju społeczno-gospodarczego. Przybierały one w tym czasie inną postać, słabiej rozwiniętą, wobec braku odpowiedniego oparcia w podstawach ekonomicznego rozwoju państwa. Nie funkcjonował chociażby szeroki krąg instytucji prawnych mogących stworzyć warunki do dokonywania nadużyć, takich jak zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki szkoleniowe, koszty refundacji tworzenia nowych miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych itp. Nieprawidłowości w tym czasie dostrzeżono tylko przy okazji wypłat świadczeń chorobowych dla pracowników, a środki przeciwdziałania zamieszczono w uchwalonej 6 czerwca 1958 r. ustawie o zwalczaniu nadużyć w zakresie wykorzystywania zaświadczeń o czasowej niezdolności do pracy<sup>5</sup>, uchylonej później przez nową ustawę z 17 grudnia 1974 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa<sup>6</sup>. Obie te ustawy nie zawierały przepisów karnych, wskazywały jednak wyraźnie jeden kierunek występujących wówczas zagrożeń dla instytucji socjalnych PRL – wykorzystywanie zwolnień lekarskich od pracy do celów niezwiązanych z leczeniem i pobieranie na tej podstawie zasiłku chorobowego. Do powstrzymania patologii w tej sferze wykorzystywano pozakarne środki przeciwdziałające. Art. 3 ustawy z 1958 r. pozbawiał pracownika prawa do zasiłku chorobowego za cały okres zwolnienia objętego zaświadczeniem o czasowej niezdolności do pracy, jeżeli kontrola wykazała, że pracownik nadużył zwolnienia, wykorzystując je niezgodnie z przeznaczeniem lub dla wykonywania innej pracy zarobkowej.

Nieco odmiennymi instrumentami prawnymi posługiwała się ustawa z 1974 r. Z regulacji art. 18 ust. 1 wynikało, że pracownik wykonujący w czasie zwolnienia lekarskiego pracę zarobkową lub uciążliwe czynności mogące przedłużyć okres niezdolności do pracy albo wykorzystujący zwolnienie w sposób niezgodny z jego celem tracił prawo do zasiłku chorobowego za cały czas zwolnienia. Podobnie wyglądało to przy okazji pobierania zasiłku opiekuńczego, gdy wykorzystano go niezgodnie z przeznaczeniem. Choć obydwie ustawy nakładały konieczność prowadzenia kontroli prawidłowości korzystania ze zwolnień, to jednak nie udało się ograniczyć skali występujących nadużyć, których rzeczywistych rozmiarów nigdy nie zdołano poznać. Przedsięwzięcia kontrolno-prewencyjne były pozbawione koordynacji i okazywały się mało efektywne, co uznać należy za ich zasadniczą wadę. Z poczynionych ustaleń wynika, iż niezwykle rzadko inicjowano

4 Z. Kukuła, *Prawo karne wobec przestępczości socjalnej*, op. cit., s. 311.

5 Ustawa z dnia 6 czerwca 1958 r. o zwalczaniu nadużyć w zakresie wykorzystywania zaświadczeń o czasowej niezdolności do pracy (tekst jednolity: Dz.U. z 1968 r. nr 7, poz. 43).

6 Ustawa z dnia 17 grudnia 1974 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. nr 47, poz. 280).

postępowanie karne wobec osób nadużywających świadczeń, uznając widocznie, że stanowią one minimalne zagrożenie społeczne. Stosowano środki administracyjne w postaci potrąceń wyłudzonych kwot z wynagrodzenia. Spotykano się również z przypadkami wyłudzenia rent za pomocą korumpowania osób, od których zależało wydanie decyzji o ich przyznaniu.

Uwarunkowania szczególne, które pojawiły się w roku 1989 i latach następnych, otworzyły nowy rozdział w historii przestępczości socjalnej. Wiodącą rolę odgrywały tu zmiany ekonomiczne, pojawienie się bezrobocia wynikającego z likwidacji przedsiębiorstw państwowych, największego dotychczas pracodawcy na rynku pracy, postępujący proces systematycznego ubożenia części społeczeństwa, nieprzystosowanego do nowych realiów społeczno-ustrojowych. Zmiany ustrojowe nie pozostały obojętne na przekształcanie się obrazu dotychczasowej przestępczości gospodarczej.

## Przestępczość gospodarcza w ujęciu teoretyków prawa

Przedstawione uwagi pozwolą na omówienie koncepcji przestępczości socjalnej, omówienie jej definicji oraz poszukiwanie różnic i podobieństw pomiędzy przestępczością socjalną a gospodarczą. W dorobku literatury prawniczej, w tym kryminologii, spotykamy się z utrwalonymi i akceptowanymi już powszechnie określeniami różnych specyficznych kategorii przestępczości. Do powszechnego użycia weszły takie określenia jak przestępczość gospodarcza, bankowa, ubezpieczeniowa, komputerowa, internetowa. Nie można więc w tej sytuacji podważać sensu posługiwania się nazwą przestępczość socjalna. Jest to określenie pewnych procesów społecznych wykorzystywane w kryminologii – nauce pomocniczej prawa karnego. W ustawodawstwie karnym taka nazwa nie występuje, bo też nie ma specjalnej grupy przepisów karnych przeznaczonych do zwalczania przestępczości socjalnej, jak ma to miejsce w rozdziale XXVI k.k. zatytułowanym „Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu”. O istnieniu przestępstw w sferze świadczeń socjalnych pośrednio można wnioskować, śledząc uważnie katalog przestępstw gospodarczych ujętych w załączniku do Zaleceń Rady Europy nr R 81/12 dotyczącym przestępstw gospodarczych<sup>7</sup>. Wśród przestępstw gospodarczych wskazano m.in. uchylanie się przez przedsiębiorstwa od obowiązku ubezpieczeń socjalnych. Chociaż z zapisu nie wynika wprost, że są to przestępstwa socjalne, to jednak obszar, który obejmują skutki przestępstwa, wskazuje na zagrożenia dla sfery socjalnej państw członkowskich.

Biorąc to pod uwagę, koncepcji przestępczości socjalnej należałoby poszukiwać w pewnych podobieństwach sformułowań występujących w definicjach przestępczości gospodarczej<sup>8</sup>. W tym miejscu dosyć istotne jest to, iż pojęcie przestępczości gospodarczej

<sup>7</sup> *Economic Crime*, Strasbourg 1981.

<sup>8</sup> Z. Kukuła, *Przestępczość socjalna, op. cit.*, s. 28.

zaczepnięto z języka prawniczego, gdyż nie posiada ona definicji ustawowej. Ta sama uwaga dotyczy przestępczości socjalnej. Opierając się na tej podbudowie, można się zgodzić z tezą, według której przestępczość socjalna w swoich założeniach stanowi szczególnie odmianę przestępczości gospodarczej jako zjawiska rozumianego bardzo szeroko. W dalszej części zostanie to szerzej rozwinięte i uzasadnione.

Przyjmując takie założenie, niezbędne staje się zaprezentowanie poglądów doktryny krajowej i zagranicznej w obszarze problematyki związanej z opisem zjawiska przestępczości gospodarczej, która stanowi punkt wyjścia w procesie budowy definicji przestępczości socjalnej. Przestępczość, niezależnie od tego, jakiego obszaru dotyczy, bezspornie jest zjawiskiem społecznym i takim też pozostanie. Zainteresowanie przestępczością gospodarczą z perspektywy historycznej następowało dosyć późno, gdyż dopiero w drugiej połowie XIX w., chociaż inaczej ją wówczas nazywano. W Stanach Zjednoczonych Hill w 1872 r. wygłosił cykl wykładów o tematyce „Kryminalni kapitaliści”, w których przedstawił swoje ustalenia o umyślnych bankructwach i ich skutkach społecznych w tym kraju. Dopiero jednak w latach 30. XX w. wprowadzono i upowszechniono nazwę „przestępczość gospodarcza”. Stało się to za sprawą publikacji artykułu Lindemana „Gibt es ein eigenes Wirtschaftsstrafrecht?” z 1932 r. w Jenie. Autor postawił pytanie, czy istnieje jakieś odrębne prawo karne gospodarcze. Europejska koncepcja przestępczości gospodarczej powstała w Niemczech, była następnie rozwijana w nauce innych krajów kontynentu. Była to koncepcja o charakterze przedmiotowym, w której istoty przestępczości gospodarczej należy poszukiwać w naruszeniach ponadindywidualnych lub społecznych dóbr życia gospodarczego.

W Stanach Zjednoczonych doktryna podążyła inną drogą. Powstała koncepcja przedmiotowa, dla której najistotniejsza była osoba sprawcy. Do nauki wprowadził ją Sutherland w monografii *White Collar Crime*<sup>9</sup>. Definicja przestępczości gospodarczej w ujęciu tego autora wskazywała, iż ich sprawcami są osoby o wysokim statusie społecznym i zawodowym, którzy wykorzystując swoje uprzywilejowania (głównie majątkowe), dopuszczają się rozlicznych przestępstw, powiązanych z szeroko pojmowanymi finansami<sup>10</sup>, tzw. „białe kołnierzyki”. Wskazanie tylko tej grupy osób dopuszczających się przestępstw gospodarczych zostało w późniejszym czasie zweryfikowane i znacznie poszerzone. Uznano, że zdolni do ich popełnienia są także pracownicy sytuowani na niższych szczeblach niż menedżerowie. Tak ukształtowała się kolejna koncepcja tzw. *blue collar crime* – pracowników niższych szczebli<sup>11</sup>, „błękitnych kołnierzyków”. Zaliczono do niej przestępstwa popełnione przez szeregowych pracowników zakładów wytwórczych i usługowych, głównie kradzieże i sprzeniewierzenia<sup>12</sup>. Paradoksem jest to, że w amerykańskiej nauce prawa nie udało się stworzyć jednolitej i wyczerpującej definicji przestępczości gospodarczej. Identyczny rezultat osiągnęły na tej płaszczyźnie systemy

9 E.H. Sutherland, *White Collar Crime*, New York 1948.

10 *Idem*, *White Collar Criminality*, „American Sociological Review” 1940, Vol. 5, No 1.

11 M. Clinard, R. Quinney, *Criminal Behavior Systems. A Typology*, 1973, s. 138.

12 A. Marek, „Przestępstwa niebieskich kołnierzyków” w świetle kryminologii amerykańskiej, „Nowe Prawo” 1978, nr 2.

prawa europejskiego, w których również nie stworzono dotąd uniwersalnej definicji. Tym niemniej w koncepcjach europejskich zdołano wyodrębnić pojęcie prawa karnego gospodarczego jako części prawa karnego materialnego skierowanego na ochronę obrotu gospodarczego. W polskich realiach nie doszło jednak jak dotąd do takiego ujednoczenia wprost, ale w kodeksie karnym wyodrębniono specjalny rozdział dotyczący przestępstw gospodarczych.

Współpraca prawna państw członkowskich Unii Europejskiej nie przyczyniła się również do opracowania definicji przestępczości gospodarczej w kontekście zjawiska ponadpaństwowego, godzącego w instytucje finansowe Unii. Celem tej współpracy jest wskazanie elementów świadczących o powiązaniu przestępczości gospodarczej z przestępczością zorganizowaną. W zarysie można więc przyjąć, iż przestępczością gospodarczą w znaczeniu europejskim jest zjawisko polegające na ponadnarodowej aktywności kryminalnej w obszarze obrotu gospodarczego, przypominające w swym kształcie zorganizowaną przestępczość uderzającą zarówno w gospodarki poszczególnych państw, jak i w instytucje finansowe Wspólnot Europejskich<sup>13</sup>. Po części wynika to z braku możliwości bezpośredniego oddziaływania na system prawa karnego państw członkowskich.

Ponieważ przestępczość gospodarcza od samego początku zainteresowania nią nauki podlega ciągłej ewolucji, a przy tym jest pod wieloma względami materią skomplikowaną, nigdy nie będzie możliwe zbudowanie jednolitego pojęcia tego rodzaju zjawiska społecznego. Warto zaznaczyć jest to, że w intencji zwalczania przejawów przestępczości gospodarczej od wielu już lat tworzone i modyfikowane są przepisy prawa karnego. Ich skuteczność w praktyce nigdy nie osiągnęła wystarczającego poziomu satysfakcji, zarówno ustawodawcy, społeczeństwa, jak i uczestników życia gospodarczego. Podstawą ustanowienia przepisów typizujących przestępczość gospodarczą są postulaty polityki kryminalnej oraz kryminologii, opierające się na opracowanych wynikach badań nad patologiami ujawnionymi w gospodarce. Tą samą drogą przebiega proces przeciwdziałania przestępczości socjalnej, o której wciąż wiemy tak niewiele.

## Przestępczość socjalna w ujęciu teoretycznym

Na proces poznawczy każdego typu przestępczości, nie wyłączając gospodarczej i socjalnej, składają się między innymi takie elementy składowe jak poznanie przyczyn przestępstwa, dostosowanie narzędzi do opisu tych zjawisk (zdefiniowanie zjawiska), badanie funkcjonowania określonych dziedzin i struktur publicznych (w przypadku przestępczości socjalnej będą to instytucje dysponujące określonymi funduszami na ten cel). Jak wynika z wcześniejszych wywodów, doktryna prawa karnego stworzyła wiele definicji przestępczości gospodarczej, spośród których wybrano definicję autorstwa Górniok, stanowiącą punkt wyjścia w procesie zdefiniowania przestępczości socjalnej.

<sup>13</sup> S. Żółtek, *Prawo karne w aspekcie zasady subsydiarności*, Warszawa 2009, s. 59.

Przestępstwami gospodarczymi zdaniem tej autorki są czyny karalne, godzące lub zagrażające ponadindywidualnym dobrom w sferze życia gospodarczego, polegające na naruszeniu zaufania związanego z pozycją sprawcy lub instytucją życia gospodarczego lub jego podstawowych instytucji<sup>14</sup>. W uzupełnieniu warto dodać, iż do szeroko rozumianych przestępstw gospodarczych należą też według koncepcji Tiedemanna liczne przestępstwa majątkowe dokonywane na szkodę jednostek, jeżeli nabierają charakteru działań masowych. Są one wówczas w stanie ze względu na swój zasięg oddziaływać negatywnie także na ponadindywidualne interesy gospodarcze<sup>15</sup>. Opierając się na tym fundamencie, można zgodzić się z tezą, według której przestępczość socjalna w swoich założeniach stanowi szczególną odmianę przestępczości gospodarczej jako zjawiska rozumianego bardzo szeroko. Można bowiem dostrzec występowanie elementów wspólnych pomiędzy przestępczością gospodarczą i socjalną takich jak:

- brak w jej przejawach elementu przemocy, zastępuje go często budowanie przez sprawców pozorów legalności ich działań w odbiorze zewnętrznym,
- poważne straty materialne i niematerialne jako jej następstwo wykraczają niekiedy poza sferę życia gospodarczego, np. korupcja.

W przypadku obydwu rodzajów przestępczości istotny wpływ ma wiedza z dziedziny ekonomii, pozwalająca określić rzeczywiste rozmiary poniesionych strat finansowych, zysków osiągniętych z przestępstwa, a także ponoszonych kosztów przeciwdziałania przestępstwom. Nie sposób pominąć wpływu socjologii na proces tworzenia definicji przestępczości socjalnej. Przede wszystkim potwierdza ona swoją przydatność przy ustalaniu więzi społecznej oraz społecznych uwarunkowań niezgodnych z prawem zachowań beneficjentów, otrzymujących świadczenia socjalne.

Prowadząc pierwsze w kraju kompleksowe badania nad przestępczością socjalną, zbudowano jej prawnokarną definicję. Za przestępstwa socjalne uznano działania osób fizycznych, których celem jest skłonienie instytucji socjalnej do określonego rozporządzenia mieniem oraz wyłudzenie nienależnych im świadczeń materialnych wyczerpujące znamiona przestępstwa, polegające na umyślnym wprowadzaniu w błąd lub wyzyskaniu błędu instytucji zajmujących się dystrybucją środków budżetowych, skierowanych wyłącznie na pomoc lub wsparcie materialne dla osób zarówno posiadających dochody, jak i pozbawionych czasowo lub na stałe źródła utrzymania. Swoim zasięgiem definicja obejmuje również m.in. przypadki korzystania z mieszkań komunalnych i miejsc w domach pomocy społecznej bez rzeczywistej podstawy prawnej, z czym dodatkowo łączy się korzystanie z nienależnych usług opiekuńczych.

Przedstawiona koncepcja umożliwia włączenie do definicji przestępczości socjalnej także przypadków wyłudzeń kosztów refundacji miejsc pracy tworzonych dla osób niepełnosprawnych, których dopuszczają się przedsiębiorcy. Zaliczenie do przestępstw socjalnych tego rodzaju czynów znajduje swoje uzasadnienie, bowiem koszty urządzenia

<sup>14</sup> O. Górniok, *Przestępczość gospodarcza i jej zwalczanie*, Warszawa 1994, s. 58.

<sup>15</sup> K. Tiedemann, *Erscheinungsformen der Wirtschaftskriminalität und Möglichkeiten ihrer strafrechtlichen Bekämpfung*, „Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft” 1978, Z.1, T 88 [za:] O. Górniok, *op. cit.*, s. 59.



jednego tylko miejsca pracy dla osoby niepełnosprawnej są kilka, a przeważnie nawet kilkadziesiąt razy wyższe od średniej kwoty wyłudzonego zasiłku, pociągają jednak za sobą dużo większe szkody niemające charakteru materialnego. Przyczyniają się do powstania kryzysu bądź utraty zaufania osób niepełnosprawnych w stosunku do instytucji państwowych i przedsiębiorców jako ogniw w procesie przywracania im pełnej społecznej przydatności<sup>16</sup>. Zdefiniowanie przestępczości socjalnej pozwala na wdrożenie skuteczniejszej profilaktyki w ograniczaniu i eliminowaniu tego zjawiska.

## Obszary styczne oraz różnice pomiędzy obydwooma rodzajami przestępczości

Chcąc przedstawić różnice i podobieństwa występujące pomiędzy przestępczością gospodarczą a jej odmianą w postaci przestępczości socjalnej, trzeba uwzględnić fakt, że zakres nabytej dotąd wiedzy o tej ostatniej okazuje się wciąż dużo skromniejszy niż przestępczości gospodarczej. Relacje pomiędzy przestępczością gospodarczą a socjalną bywają złożone i różnorodne, toteż ustalenia faktyczne mogą nie oddawać istoty diagnozowanego zjawiska. Obraz przestępczości gospodarczej kształtowany jest w sporym zakresie przez media, natomiast zauważa się widoczny spadek udziału tego czynnika w odniesieniu do przestępczości socjalnej. Tej ostatniej poświęca się zbyt mało uwagi, co nie pozostaje bez wpływu na jej powszechną rozpoznawalność. Z całą pewnością społeczne zapotrzebowanie na wiedzę o tej problematyce jest znaczne.

Najprościej byłoby na obecnym poziomie wiedzy przedstawić wnioski skoncentrowane na płaszczyźnie dogmatycznej oraz kryminologicznej. Badając skalę każdego zjawiska, należy wykorzystać zgromadzone dane statystyczne, co pozwala ustalić dynamikę czasową oraz geograficzny obszar występowania, niezbędne do dalszych studiów nad zagadnieniem. Zadanie to jest możliwe do wykonania, gdy dotyczy przestępczości gospodarczej. Niestety przestępczość socjalna nie była dotąd przedmiotem badań statystycznych. Poza wspomnianymi wcześniej opracowaniami badawczymi brak jest urzędowych danych na ten temat. Wynika to zarówno z braku dotychczasowego zainteresowania nauki tym problemem, jak i specyficznego podejścia samych instytucji socjalnych. Część przestępstw uwzględnionych w statystyce publicznej z całą pewnością znalazło się w zbiorze przestępstw gospodarczych, co w istotny sposób deformuje statystyczne ujęcie zjawiska, ulegając tzw. podwójnej ewidencji statystycznej. Po części wynika to z nieznamomości zarówno samego pojęcia przestępczości socjalnej, jak i kryteriów uznawania stwierdzonych przestępstw za przestępstwa socjalne.

Należałoby w tej sytuacji najpierw przystąpić do zbudowania prawidłowego modelu gromadzenia i opracowywania danych uwzględniających przestępstwa socjalne. Z dogmatycznego punktu widzenia przestępstwa gospodarcze są od dawna obecne w kodeksie

<sup>16</sup> Z. Kukuła, *Przestępczość socjalna*, *op. cit.*, s. 31.

karnym i ustawach zawierających przepisy karne. Tym samym ich jurydyczny opis jest znany, zaś identyfikacja przestępstw uznawanych za gospodarcze nie nastrocza z reguły większych trudności. Przestępstwa socjalne z tego chociażby względu, że stanowią odmianę przestępczości gospodarczej, nie posiadają tego autonomicznego ustawowego wyodrębnienia, jak na przykład przestępstwa ubezpieczeniowe (art. 298 k.k.). Chcąc ustalić socjalny kontekst popełnionego przestępstwa, należy zbadać w pierw kilka czynników, które przemawiają za takim charakterem czynu. Zalicza się do nich na pewno typ instytucji pokrzywdzonej, osobę sprawcy i rodzaj więzi łączącej go z tą instytucją. Sprawcą przestępstwa socjalnego może być każdy.

Jak dotąd nie wprowadzono odrębnych przepisów prawa karnego, przeznaczonych do zapewnienia prawnokarnej ochrony instytucjom socjalnym. Zresztą rezultaty prowadzonych badań przemawiają przeciwko tworzeniu autonomicznych przepisów, gdyż dotychczas obowiązujące potwierdziły swoją przydatność w procesie zwalczania przestępczości gospodarczej oraz socjalnej.

Tym, co z pewnością łączy ze sobą koncepcję karalności obydwu rodzajów przestępstw, jest zasada subsydiarności prawa karnego. Odpowiada to jednej z podstawowych zasad obowiązujących w ustawodawstwie karnym, opierającej się na założeniu, iż kryminalizacja zachowań niezależnie od tego, jakiej dziedziny życia społecznego dotyczy, powinna pozostawać *ultima ratio*<sup>17</sup>. Potrzebę rozważnego operowania represją karną w sferze gospodarczej, nie wyłączając socjalnej, dyktuje również fakt, iż sfera ta jest ściślej od innych dziedzin życia regulowana prawem cywilnym i administracyjnym. Już samo naruszenie ustanowionych w tych dziedzinach reguł pociąga za sobą sankcję o rozległej skali dolegliwości, sięgającej stopnia dolegliwości właściwego środkiem karnym, a niekiedy je przekraczającym<sup>18</sup>. Tym sposobem regulacje prawa karnego w formie zasady subsydiarności stanowią mechanizm wtórny w zakresie kryminalizacji najgroźniejszych przypadków nadużyć w gospodarce oraz najodpowiedniejszych do tego celu sposobów reakcji na naruszenie prawa. Odnosząc te uwagi do przestępczości socjalnej, należy wspomnieć, iż niektóre przepisy ustaw socjalnych<sup>19</sup> zawierają normy wystarczające do przeciwdziałania pojawiającym się nadużyciom, o ile nie przekraczają one odpowiedniego ustalonego progu dolegliwości. Jako przykład mogą posłużyć przepisy ustaw nakazujące zwrot nienależnego świadczenia, o ile nie zostało ono uzyskane na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą te świadczenia. Zdaniem ustawodawcy wystarczającą sankcją jest przewidziana drogą administracyjną decyzja o zwrocie nienależnego świadczenia.

17 L. Gardocki, *Zarys teorii kryminalizacji*, Warszawa 1980, s. 127.

18 O. Górniok, *Środki zapobiegania przestępczości gospodarczej w zaleceniach Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 10, poz. 24.

19 Ustawy: o systemie ubezpieczeń społecznych; o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych; o świadczeniach przedemerytalnych; o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; o emeryturach pomostowych; o rencie socjalnej; o pomocy społecznej; o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych; o świadczeniach rodzinnych; o ubezpieczeniach społecznych rolników.

W płaszczyźnie kryminologicznej różnice pomiędzy przestępstwami socjalnymi a gospodarczymi stają się bardziej przejrzyste i zawierają ciekawsze ustalenia. Wynika to z obserwacji i oceny zjawisk zachodzących w obszarze gospodarki oraz polityki społecznej. Szczególnego znaczenia nabierają tu czynniki kryminogenne. Służą one do oznaczenia różnych okoliczności, które w mniejszym lub większym stopniu sprzyjają przestępczości czy też indywidualnemu przestępstwu. Należy w tym miejscu stanowczo zaznaczyć, iż nie determinuje on przestępstwa w sposób kategoriowy i całkowicie pewny. Napotyka się bowiem wiele sytuacji, w których czynnik ten wystąpi, a do przestępstwa nie dojdzie, lub z kolei przestępstwo zaistnieje pomimo braku tego czynnika. Dlatego też w nauce podkreśla się, że czynnikiem kryminogennym będzie tylko taka okoliczność, która w świetle badań okaże się statystycznie istotnie skorelowana z przestępczością, a związek ten zostanie nadto dostatecznie uzasadniony codziennym doświadczeniem w zakresie spraw ludzkiego życia lub badaniem indywidualnych przypadków. Czynniki te mają większy lub mniejszy zasięg, występują samoistnie lub w kompleksach, stwarzają prawdopodobieństwo pojawienia się przestępstwa, posiadają walor prognostyczny do przewidywania przestępstwa, co jednak nie jest nigdy niezawodne<sup>20</sup>. Różnorodność sytuacji tworzących korzystne warunki do popełnienia przestępstw znajduje swoje odniesienie także do przestępstw socjalnych.

Relacje pomiędzy przestępczością gospodarczą a socjalną bywają złożone i różnorodne, odsłaniając zarówno cechy wspólne, jak i odrębne, właściwe tylko jednemu z dwóch rodzajów porównywanych przestępstw. Nie wszystkie zostały dotąd poznane i zweryfikowane w stopniu pozwalającym na wyprowadzenie ustabilizowanych wniosków. Rzetelna diagnoza przestępczości socjalnej wymaga jeszcze wielu dodatkowych analiz, aby wyeliminować niespełniające walorów naukowych obserwacje i oparte na nich spostrzeżenia. Z uwagi na charakter publikacji zdecydowano się zwrócić uwagę tylko na następujące kwestie:

- przestępczość gospodarcza w dużej mierze łączy się z deliktami cywilnoprawnymi wynikającymi z niedotrzymania umów handlowych, zawieranych dobrowolnie w drodze porozumienia i równości stron. W przypadku przestępczości socjalnej źródłem jej stają się delikty administracyjno-prawne, u podstaw których leży uprzednio wydana decyzja administracyjna o przyznaniu świadczenia socjalnego,
- przestępczość gospodarcza to czyny polegające na wykorzystaniu obrotu gospodarczego do legalizacji zysków osiągniętych z działalności nielegalnej, popełnione w ramach zorganizowanych struktur przestępczych. Zależność ta nie ujawniła się w odniesieniu do przestępstw socjalnych,
- proces poznawczy przestępczości socjalnej daje uzasadnione podstawy do przyjęcia tezy, w myśl której występuje kilka czynników wspólnych rzutujących na utrzymywanie się przestępczości socjalnej i gospodarczej w przestrzeni społecznej. Poniżej wypunktowane spostrzeżenia uwzględniają również uwagi odpowiadające obszarom styczonym z przestępstwami gospodarczymi. Najważniejsze z tych obserwacji to:
  - zaobserwowano spory udział przedsiębiorców jako sprawców przestępczości gospodarczej w przeciwieństwie do przestępczości socjalnej. Gdy chodzi o przestępstwa

20 L. Tyszkiewicz, *Kryminologia*, Katowice 1986, s. 98.

socjalne, ustalono, że przedsiębiorcy dopuszczali się przeważnie wyłudzeń kosztów refundacji miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych finansowanych z PFRON. Wiąże się to z manipulacjami danymi uprawniającymi przedsiębiorcę do odzyskiwania zwrotu kosztów ponoszonych w związku z zatrudnianiem pracowników z orzeczonym stopniem niepełnosprawności,

- przestępstwa gospodarcze zagrażają podmiotom uczestniczącym w szeroko rozumianym obrocie gospodarczym. Przestępstwa socjalne wymierzone są w stosunki własności, a dokładniej zagrażają funduszom przeznaczonym z budżetu publicznego na pomoc dla osób uprawnionych i wymagających okresowego wsparcia, jak bezrobotni czy korzystający z zasiłków pomocy społecznej,
- ryzyko ujawnienia przestępstwa socjalnego wciąż jest tak nisko skalkulowane jak ryzyko ujawnienia przestępstwa gospodarczego. Pytanie o sprawcę przestępstwa socjalnego nie sprowadza się do zapytania, kto dopuszcza się wyłudzenia świadczenia socjalnego, ale czy dana osoba pobierająca to świadczenie weszła w jego posiadanie zgodnie z prawem, czy też z jego naruszeniem. Badamy przesłanki, na jakich ubiegała się o przyznanie tego świadczenia,
- zwraca się uwagę na potrzebę ponadpaństwowej współpracy w zwalczaniu najpoważniejszych przejawów przestępstw gospodarczych. Doszło na tym polu do podpisania kilku konwencji mających za przedmiot przeciwdziałanie niektórym z nich, jak pranie brudnych pieniędzy czy korupcję zagranicznych funkcjonariuszy publicznych przy zawieraniu transakcji gospodarczych<sup>21</sup>. Takiej formy współpracy nie nawiązano jak dotąd przy zwalczaniu przestępczości socjalnej. Nie jest ona znana na szczeblu międzynarodowym,
- wpływ na utrzymywanie się przestępczości gospodarczej ma z pewnością sytuacja ekonomiczna kraju, w tym polityka wspierania przedsiębiorców. Z kolei ten sam czynnik, chociaż zauważalny, odgrywa zdecydowanie mniejszą rolę w obszarze przestępczości socjalnej. W to miejsce, jak wiele wskazuje, wchodzi czynnik w postaci sytuacji rodzinnej, zarówno prawnej, jak i ekonomicznej. Dokładna zależność obydwu tych czynników w odniesieniu do przestępczości socjalnej nie została jeszcze w pełni wyjaśniona,
- na zakończenie uwzględnić trzeba większe znaczenie czynników społeczno-politycznych jako przyczyn popełniania przestępstw socjalnych, które ingerują w działalność instytucji socjalnych, określając warunki przyznawanych świadczeń i ich wysokość. Temat związany z zasiłkami i zasadami ich przyznawania jest nośny politycznie. Polityka społeczna stanowi ważny element strategii działalności partii politycznych, zaś wszelkie próby ograniczenia dotychczasowego kręgu świadczeniobiorców pociągają za sobą niebezpieczeństwo odpływu i utraty elektoratu. Na skutek tego utrzymuje się niestety powszechna tolerancja nieszczelnego systemu

<sup>21</sup> Prawnokarna Konwencja o Korupcji sporządzona w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 r. (Dz.U. z 2005 r. nr 29, poz. 249); Konwencja o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, sporządzona w Paryżu dnia 17 grudnia 1997 r. (Dz.U. z 2001 r. nr 23, poz. 264).

pomocy społecznej. Brak woli politycznej i systemowej koncepcji walki z nadużyciami utrzymuje to niekorzystne zjawisko na widocznym poziomie, którego rzeczywistej skali wciąż nie sposób bliżej określić.

## Uwagi końcowe

Dokonując podsumowania prezentowanego zagadnienia, nie powinno się podawać w wątpliwość słuszności wyodrębnienia przestępczości socjalnej z obszaru przestępczości gospodarczej przy pełnym zachowaniu autonomicznego charakteru tej pierwszej. Obydwa rodzaje przestępstw pomimo wskazanych różnic wykazują pomiędzy sobą wiele elementów wspólnych. Możemy je zauważyć chociażby na przykładzie korzystania ze wspólnych przepisów kodeksu karnego przeznaczonych do zwalczania ujawnionych przypadków obydwu kategorii przestępstw. Dużo więcej różnic pomiędzy nimi można dostrzec, śledząc czynniki kryminogenne, w sporej mierze odpowiedzialne za występowanie i utrzymywanie się fali przestępstw socjalnych. W porównaniu do przestępczości gospodarczej nietrudno zauważyć, iż przestępstwa socjalne w dużo większej skali uzależnione są od aktualnie prowadzonej polityki społecznej, zwłaszcza gdy chodzi o kryteria ubiegania się o świadczenia socjalne oraz osób do tego uprawnionych. Takim przykładem staje się realizowany obecnie program „Rodzina 500 plus”, którego założenia zostały zweryfikowane właśnie po to, aby ograniczyć skalę ujawnionych nieprawidłowości. O dynamice występowania przestępstw socjalnych decyduje w dużo większym stopniu czynnik administracyjny, czego nie da się powiedzieć o przestępstwach gospodarczych. Aktualny stan dostępnej wiedzy o przestępczości socjalnej nie jest w stanie w pełni oddać istoty elementów wspólnych oraz różnic możliwych do wykazania w odniesieniu do przestępczości gospodarczej. W miarę postępu prac badawczych proces ten będzie pogłębiany, dając podstawy do ewentualnego korygowania dotychczasowej wiedzy na ten temat.

*dr hab. Zygmunt Kukula*  
*funkcjonariusz III Komisarjatu Policji w Bielsku-Białej,*  
*adiunkt Wyższej Szkoły Administracji w Bielsku-Białej*

## ŹRÓDŁA

- Clinard M., Quinney R., *Criminal Behavior Systems. A Typology*, 1973.
- *Economic Crime*, Strasbourg 1981.
- Gardocki L., *Zarys teorii kryminalizacji*, Warszawa 1980.
- Górniok O., *Przestępczość gospodarcza i jej zwalczanie*, Warszawa 1994.
- Górniok O., *Środki zapobiegania przestępczości gospodarczej w zaleceniach Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 10, poz. 24.

- Kukuła Z., *Nienależne świadczenie socjalne a odpowiedzialność karna za oszustwo*, „Praca Socjalna” 2014, nr 2.
- Kukuła Z., *Prawnokarna ochrona pomocy społecznej*, „Kontrola Państwowa” 2005, nr 3.
- Kukuła Z., *Prawo karne wobec nadużyć ujawnianych w związku z działalnością zakładów pracy chronionej*, „Niepełnosprawność i Rehabilitacja” 2004, nr 3.
- Kukuła Z., *Prawo karne wobec przestępczości socjalnej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2010, nr 11.
- Kukuła Z., *Przestępczość socjalna*, „Praca Socjalna” 2003, nr 4.
- Kukuła Z., *Przestępczość socjalna z perspektywy prawa karnego i kryminologii*, Warszawa 2016.
- Kukuła Z., *Zagrożenie przestępczością socjalną w obszarze ubezpieczeń społecznych*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2016, nr 2.
- Kukuła Z., *Zjawiska patologiczne w funkcjonowaniu świadczeń socjalnych państwa*, „Przegląd Policyjny” 2004, nr 1–2.
- Kukuła Z., *Zwrot świadczeń nienależnie pobranych a obowiązek naprawienia wyrządzonej przestępstwem szkody. Glosa do wyroku SN z 14.10.2013 r., II UK 110/13*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2015, nr 4.
- Marek A., *„Przestępstwa niebieskich kołnierzyków” w świetle kryminologii amerykańskiej*, „Nowe Prawo” 1978, nr 2.
- Sutherland E.H., *White Collar Crime*, New York 1948.
- Tyszkiewicz L., *Kryminologia*, Katowice 1986.
- Żółtek S., *Prawo karne w aspekcie zasady subsydiarności*, Warszawa 2009.

---

## **Social security and economic crime – similarities and differences (theoretical considerations)**

Social security crimes need to be considered as a specific manifestation of economic crime broadly understood. In these theoretical considerations attention is drawn to the connections between them. The main consideration is concentrated on establishing the differences and similarities in definitions of economic and social security crime. This aim is served by a presentation of various concepts of economic crime built up over the course of time. Defined are the fundamental directions of criminally-orientated threats directed at the social insurance system, social help, institutions of employment as well as financial support for the rehabilitation of the disabled. Of note are the factors identified that are favourable to the committing of social crimes herein compared to their equivalents within the area of economic criminality. The article also contains other elements allowing for channelled comparisons to be made between these two phenomena.

**Key words:** social security crime, economic crime, social security, non-due (uneligible) benefits